

УДК 338.24

**ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ В СТРОИТЕЛЬНОЙ  
ОТРАСЛИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ДЛЯ РОССИИ****Мартус М.А.****Научный руководитель — профессор Мошкович Л.И.*****Институт градостроительства, управления и региональной экономики, Сибирский федеральный университет***

Согласно Антикризисной программе Правительства Российской Федерации, выход национальной экономики из кризиса и её последующее динамичное развитие должно быть обеспечено за счет роста внутреннего спроса. Ведущая роль в данном процессе должна принадлежать непосредственно органам государственного управления, т.е. государственным инвестициям и государственным закупкам. В Антикризисной программе подчеркивается, что глобальный финансовый кризис – это не причина отказываться от реализации запланированных государственных инфраструктурных проектов, все объекты необходимые для повышения эффективности национальной экономики должны быть построены, но с меньшими затратами. Более того, российское правительство считает, что локомотивом на пути выхода национальной экономики из кризиса должен стать строительный сектор и, прежде всего, жилищное строительство. При этом, государственная поддержка строительной отрасли должна осуществляться в форме частно-государственного партнерства.

В связи с этим при разработке оптимальной стратегии преодоления последствий мирового финансового кризиса и обеспечения дальнейшего поступательного развития национальной экономики России особое значение приобретает повышение эффективности использования бюджетных средств, исследование и адаптация передового опыта развитых стран в сфере реализации строительных проектов по государственному заказу. При этом, особенно пристального внимания заслуживает опыт в данной сфере, накопленный в Великобритании, обладающей в настоящее время одной из самых развитых строительных индустрий и национальных экономик в мире.

На протяжении последних 12 лет крупные государственные проекты в Великобритании реализовывались в форме частно-государственных партнерств (ЧГП). Данный опыт показал, что ЧГП не может быть оптимальным решением для всех типов проектов. Впоследствии он был подвергнут жесткой критике общественными организациями и учеными.

Правительство Великобритании осознало опасность использования цены в качестве главного критерия отбора подрядчика на строительство зданий по государственному заказу ещё в 60-80е годы прошлого века. До этого времени, как и в современной России, при распределении государственных контрактов рассматривались предложения по реализации проектов с минимальными затратами, не учитывались последующие расходы на обслуживание зданий и как следствие высокие бюджетные расходы негативно сказывались на состоянии экономики страны. В настоящее время правительство Великобритании вынуждено перестраивать заново здания и сооружения, построенные в этот период.

С середины прошлого века при реализации разных видов проектов правительством Великобритании было применено множество методов государственных закупок, каждый из которых имел собственные особенности, и, несмотря на достигнутые успехи в данной области, процесс непрерывного усовершенствования методов государственных закупок в сфере строительства зданий по государственному заказу продолжается.

В методических рекомендациях Казначейства Великобритании (HM Treasury) «Руководство по реализации государственных закупок №2: Эффективные закупки в

стройиндустрии» *подчеркивается, что государственная политика в сфере закупок направлена на достижение наивысшей эффективности затрат на их реализацию (Value for Money (VFM)): “Эффективность затрат – оптимальное соотношение затрат за жизненный цикл проекта и его результатов требованиям, предъявляемым потребителям”*.

Казначейство Великобритании выделяет следующие основные факторы успеха позволяющие повысить стоимостную эффективность строительных проектов:

- применение методов управления стоимостью и рисками наряду с традиционными методами управления проектами
- тщательное определение потребностей заказчика и целей проекта
- учет всех затрат за жизненный цикл проекта
- предупреждение излишних расходов и конфликтов благодаря реализации принципов партнерства и командной работы
- отказ от применения критерия минимальной цены контракта в качестве единственного критерия отбора консультантов и подрядчиков

В ответ на исторически сложившееся неэффективное управление рисками в государственном секторе экономики с апреля 2000 года, госзаказчикам было рекомендовано использовать один из следующих трех методов осуществления закупок (Частная финансовая инициатива (PFI), «Приоритетный подрядчик» или «Проектирование и строительство»). Рамочные соглашения, в форме которых в настоящее время в Великобритании заключено большинство частно-государственных строительных контрактов, могут быть использованы как при осуществлении закупок по методу «Приоритетный подрядчик» так и по методу «Проектирование и дизайн».

Согласно определению рамочных соглашений, которое приводится в пункте 32 «Положения Европейского Союза об осуществлении государственных закупок» 2004/18/ЕС, рамочное соглашение – это соглашение с поставщиками товаров, работ, услуг, устанавливающее условия на которых в течение срока действия этого соглашения в будущем будут реализованы конкретные проекты, закупки.

Основными особенностями рамочных соглашений являются:

1. **Срок соглашения.** Максимальный срок рамочного соглашения составляет 4 года и может быть продлен только при особых обстоятельствах.

2. **Количество подрядчиков участвующих в рамочном соглашении.** Заказчик может заключить рамочное соглашение с одним и более подрядчиков. Если для выполнения работ не может быть назначен только один подрядчик, то минимальное количество участников соглашения, либо участников мини-конкурса должно быть не менее 3х. В том случае, если в соглашении участвует более одного подрядчика, между ними должен быть проведен конкурс, позволяющий подобрать наиболее подходящего исполнителя работ.

3. **Условия рамочного соглашения.** Процедура и критерии присуждения контракта, устанавливаются рамочным соглашением и не могут быть изменены в течение всего срока действия соглашения. В большинстве случаев, рамочное соглашение не является контрактом, но оно устанавливает первоначальные требования относительно цены (механизма ценообразования) и качества, масштабы, виды товаров, работ, услуг, другие существенные условия, на основании которых в последующем будут заключаться конкретные договоры.

Рамочное соглашение не обязывает заказчика заключать контракты с его участниками, заказчик вправе выбирать иных исполнителей своих контрактов, либо размещать среди участников рамочного соглашения лишь часть работ.

Главным преимуществом рамочных соглашений является то, что они позволяют как заказчику так и подрядчику сократить время и затраты связанные с повторением процедуры тендерных торгов, установленной правилами Европейского союза при назначении исполнителей каждого для контракта относящегося к рамочному соглашению (размещение объявления о проведении торгов в журнале OJEU, требования к проведению конкурса и его участникам, продолжительности проведения торгов и сбора заявок и информации о потенциальных участниках и их оценке).

Как показывают результаты реализации программы NHS ProCure21, реформа строительной индустрии, начатая правительством Великобритании более 50 лет назад с целью изменения культуры отношений участников строительного процесса, достижения высокой эффективности и непрерывного улучшения результатов строительства привела к выдающимся результатам. Так согласно исследованиям Министерства здравоохранения в 1985-96 гг. среди 45 завершенных крупных проектов строительства больниц:

- Бюджет проекта был превышен на 10% в 23 и более чем на 20% в 14 случаях
- 17 объектов строительства были сданы с опозданием более чем на 10% и 10 больниц – более чем на 20%

Поэтому мы рекомендуем общественным и коммерческим организациям, заинтересованным в применении наиболее прогрессивных и эффективных зарубежных методов управления, ознакомиться со следующими методическими документами, регламентирующими организацию закупок в Великобритании по методу рамочных соглашений:

- Office of Government Commerce, “Achieving Excellence in Construction”, Procurement Guide 06: Procurement and Contract Strategies, 2007.
- Office of Government Commerce, “Framework Agreements”, Guidance, September 2008.
- The Best Client Guide. Good Practice Briefing and Design Manual, June 2002
- Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31st March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
- The Utilities Contracts Regulations, 2006

Зарубежные стратегические инициативы в сфере государственных закупок не могут быть реализованы в национальном масштабе без предварительного тестирования и адаптации к условиям экономики и традициям менеджмента конкретного государства. Россия в настоящее время имеет возможность адаптировать наиболее прогрессивные зарубежные бизнес-технологии и методы управления минуя ошибки стадии ЧПП, которая в настоящее время уже пройдена развитыми странами и доказала свою неэффективность. Желательно, чтобы это произошло до того, как начнут рушиться промышленные здания, многоквартирные дома, мосты, дороги, железнодорожные туннели и аэродромы построенные в рамках существующей системы госзакупок ориентированной на минимизацию цены контракта.